

Entschließungsantrag

der Abgeordneten Eva Bulling-Schröter, Lutz Heilmann, Hans-Kurt Hill, Dorothee Menzner, Dr. Gesine Löttsch, Dr. Dietmar Bartsch, Karin Binder, Heidrun Bluhm, Roland Claus, Katrin Kunert, Michael Leutert, Dr. Ilja Seifert, Dr. Kirsten Tackmann und der Fraktion DIE LINKE.

**zu der dritten Beratung des Gesetzentwurfs der Fraktionen der CDU/CSU und SPD
– Drucksachen 16/5240, 16/5617, 16/5769 –**

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Rechtsgrundlagen zum Emissionshandel im Hinblick auf die Zuteilungsperiode 2008 bis 2012

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Das Gesetz zur Änderung der Rechtsgrundlagen zum Emissionshandel im Hinblick auf die Zuteilungsperiode 2008 bis 2012 (im folgenden Zuteilungsgesetz – ZuG 2012) legt die konkrete Ausgestaltung des europäischen Emissionshandelsystems in Deutschland für die zweite Handelsperiode fest. Der vorliegende Gesetzentwurf ist im Wesentlichen aus drei Gründen abzulehnen:

1. Bis 2012 wird gemäß der europäischen Emissionshandelsrichtlinie der übergroße Anteil aller Emissionsrechte kostenlos vergeben. Die damit verbundenen Verteilungswirkungen zu Gunsten emissionshandelspflichtiger Unternehmen, insbesondere der Stromversorger, führen zu Extraprofiten in Milliardenhöhe zulasten des Bundesetats bzw. privater Haushalte und Unternehmen. Zudem kompensiert die kostenlose Vergabe die gewünschte klimaschützende Lenkungswirkung des Emissionshandels weitgehend und verkehrt sie in ihr Gegenteil: Neuinvestitionen im fossilen Kraftwerksbereich werden tendenziell in klimaschädliche Kohlekraftwerke gelenkt statt in umweltfreundlichere Gaskraftwerke.
2. Die brennstoffspezifischen Zuteilungsregeln des Gesetzentwurfs schützen die besonders klimaschädliche Braunkohleverstromung zusätzlich. Ferner können infolge des Verzichts auf einen brennstoffunabhängigen Benchmark die Vorteile von Gaskraftwerken gegenüber Steinkohlekraftwerken kaum zum Tragen kommen.
3. Die emissionshandelspflichtigen Anlagen können in der zweiten Handelsperiode ein gesamtes Jahresbudget über den Zukauf von Emissionszertifikaten aus dem Ausland abrechnen, die aus den projektbasierten Mechanismen des Kyoto-Protokolls generiert werden. Doch schon jetzt sind in einem erheblichen Maße Zertifikate aus Auslandsprojekten im Umlauf, die von

Projekten stammen, welche nicht oder nicht im bescheinigten Umfang zusätzlichen Klimaschutz realisieren. Werden solche „faulen“ Zertifikate im europäischen Emissionshandelssystem verwendet, hat dies global einen zusätzlichen Ausstoß von Klimagasen zur Folge.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. zeitgleich mit einem überarbeiteten Zuteilungsgesetz für die Emissionshandelsperiode 2008 bis 2012 ein Gesetz vorzulegen, das ein Verfahren regelt, mit dem die in der nächsten Handelsperiode anfallenden Extragewinne der Stromversorger durch den Staat abgeschöpft werden (zum Beispiel über eine so genannte windfall profit tax), welche aus der nach EU-Recht bis 2012 vorgeschriebenen weitgehend kostenlosen Vergabe der Zertifikate resultieren;
2. die nach EU-Recht festgesetzte Obergrenze bei den Versteigerungen von Emissionsrechten in Höhe von 10 Prozent vollständig auszuschöpfen;
3. auf europäischer Ebene im Rahmen der Revision der Emissionshandelsrichtlinie auf ein Vergabesystem für die Zertifikate zu drängen, bei dem spätestens ab 2012 die Emissionsrechte zu 100 Prozent an die Anlagenbetreiber versteigert werden müssen;
4. Einnahmen des Bundes aus Versteigerungen der Emissionsrechte und aus der Abschöpfung der Extragewinne dafür zu verwenden, Haushalten mit niedrigem Einkommen Energiekostenzuschüsse und Beihilfen zum Ersatz energieintensiver durch energiesparende Elektrogeräte zur Verfügung zu stellen;
5. mit den Einnahmen des Bundes aus Zertifikatsversteigerungen den Ländern und Kommunen Steuermindereinnahmen angemessen zu kompensieren, sofern solche dadurch entstehen, dass auf Unternehmensseite die Kosten des Erwerbs von Emissionsrechten steuerlichen absetzbar sind, wobei Mehreinnahmen von Ländern und Kommunen infolge höherer Gewinne der Energieversorger aus windfall profits zu berücksichtigen sind;
6. im geforderten revidierten Zuteilungsgesetz einen brennstoffunabhängigen Benchmark als Vergabeverfahren für die Anlagen der Stromwirtschaft festzulegen, der sich an der Höhe der CO₂-Emissionen eines modernen Gaskraftwerkes orientiert. Das Vergabeverfahren für Anlagen der gekoppelten Produktion von Strom und Wärme sind entsprechend anzupassen;
7. die Höchstmenge an Zertifikaten innerhalb der Zuteilungsperiode, für die die Betreiber zur Deckung ihrer Abgabepflicht Gutschriften aus Klimaschutzprojekten im Ausland (CDM/JI) verwenden können, von 22 auf 10 Prozent der jeweiligen anlagenbezogenen Zuteilungsmenge zu vermindern;
8. sich bei den Vereinten Nationen für ein Moratorium der Registrierung von CDM-Projekten sowie der Ausgabe von Emissionsgutschriften aus CDM-Projekten einzusetzen. Dieser vorübergehende Stopp soll so lange aufrechterhalten werden, bis zweifelsfrei für die einzelnen registrierten oder in Registrierung befindlichen Vorhaben erneut überprüft wurde, ob sie den völkerrechtlich verbindlich festgelegten Kriterien in Bezug auf Projektauswahl, Zusätzlichkeit sowie Berücksichtigung von Nachhaltigkeitskriterien genügen.

Berlin, den 19. Juni 2007

Dr. Gregor Gysi, Oskar Lafontaine und Fraktion

Begründung

Der Emissionshandel als Klimaschutzinstrument ist bislang gescheitert. Er hat in der ersten Handelsperiode 2005 bis 2007 zu fatalen Lenkungs- und Verteilungswirkungen geführt. Die Menge der ausgegebenen CO₂-Emissionsberechtigungen lag in den letzten beiden Jahren in Deutschland jeweils um mehr als 20 Mio. Tonnen über den tatsächlichen Emissionen und im ähnlichen Umfang über den Emissionen der Basisperiode 2000 bis 2002. Europaweit spricht die EU-Kommission von einer Überausstattung von 118 Mio. Tonnen im Jahr 2006. Es ist nicht verwunderlich, dass der CO₂-Ausstoß des Emissionshandelsbereiches hierzulande im Vergleich zur Basisperiode um drei Mio. Tonnen anstieg. Diese Entwicklung ist das Gegenteil ambitionierter Klimapolitik.

Infolge der kostenlosen Vergabe der Zertifikate können die Anlagenbetreiber leistungslos Extraprofite – so genannte windfall profits – erwirtschaften. Diese sind insbesondere in den Stromkonzernen in Milliardenhöhe zulasten der Verbraucherinnen und Verbraucher bzw. der öffentlichen Haushalte angefallen. Das geschieht dadurch, dass die Versorger die Handelspreise der kostenlos bezogenen Zertifikate, welche zeitweise bei 30 Euro je Tonne CO₂ lagen, als Opportunitätskosten auf den Strompreis umlegen.

Die Vorgabe der EU-Emissionshandelsrichtlinie, in der ersten Handelsperiode höchstens fünf Prozent und in der zweiten Handelsperiode maximal zehn Prozent der Zertifikate entgeltlich zu veräußern, ist unter anderem auf den Druck der Bundesregierung und deutscher Unternehmen in Brüssel zurückzuführen, welcher bei der Erarbeitung der Emissionshandelsrichtlinie seinerzeit auf die Kommission, den Rat und das EU-Parlament ausgeübt wurde. Dessenungeachtet ist in der Bundesrepublik Deutschland für die erste Zuteilungsperiode nicht einmal eine Auktionierung in der genannten Minimalhöhe vorgesehen. Die Zertifikate werden vollständig an die Unternehmen verschenkt.

Das staatlich organisierte System der windfall profits ist nicht nur ungerecht, sondern stärkt auch die Macht der großen Energieversorger. Zudem profitieren von den erzielten Extragewinnen überdurchschnittlich jene Anlagen, die preiswert Strom produzieren. Dies sind in der Regel die mit den höchsten CO₂-Emissionen, also Kohlekraftwerke. Somit wird die umweltpolitische Wirkung des Emissionshandels deutlich konterkariert, denn die noch jahrelang gesicherten Extraprofite werden Investitionsentscheidungen zulasten des Klimaschutzes beeinflussen. Neuinvestitionen werden eher zu Gunsten von Kohlekraftwerken statt von Gaskraftwerken stattfinden. Auch Atomkraftwerke profitieren besonders stark.

Die Bundesregierung wollte den verhängnisvollen Pfad der ersten Handelsperiode in der zweiten Handelsperiode weiter beschreiten. Es ist allein ein Verdienst der EU-Kommission, dass dies in wichtigen Punkten verhindert wurde. Nicht nur bei der erneut viel zu hohen Emissionsobergrenze des ursprünglichen, von Berlin nach Brüssel gemeldeten Nationalen Allokationsplans 2008 bis 2012, sondern auch bei dessen Zuteilungsregeln hat sie erfolgreich interveniert. So wurde die momentan geltende Regelung für die nächste Handelsperiode ersatzlos gestrichen, nach der neue Kohlemeiler 14 Jahre von allen Minderungspflichten befreit werden. Diese Vorgabe dürfte vor allem dafür verantwortlich sein, dass in Deutschland bis vor kurzem noch über 40 neue Kohlekraftwerke in Planung waren. Würden sie tatsächlich gebaut werden, so würden die CO₂-Emissionen der emissionshandelspflichtigen Anlagen im Jahr 2020 auch bei Berücksichtigung absehbarer Stilllegungen über denen von 1990 liegen.

Im nunmehr von der Regierungskoalition vorgelegten Zuteilungsgesetz für die zweite Handelsperiode wurden die von der Kommission bemängelten Regelungen verändert. Dennoch bleibt die Tatsache, dass trotz anspruchsvollerem Minderungsziel von sieben Prozent in fünf Jahren die Emissionsrechte wiederum

fast vollständig kostenlos verteilt werden sollen. Selbst bei der 9-Prozent-Auktionierung, (40 Mio. Tonnen) wie sie im parlamentarischen Verfahren von der Regierungskoalition noch ins Gesetz eingefügt wurde, bleiben die oben genannten sozial und ökologisch völlig unakzeptablen Lenkungs- und Verteilungswirkungen des Emissionshandels bis 2012 weitgehend erhalten. Erst danach könnte eine novellierte EU-Emissionshandelsrichtlinie wirksam werden.

Die Bundesregierung hat bislang keinerlei Initiativen ergriffen, um die mindestens bis 2012 in Milliardenhöhe anfallenden windfall profits in irgendeiner Weise von den Stromkonzernen abzuschöpfen. Dies ist nicht hinzunehmen. Darum sind diese Extragewinne über eine windfall profit tax oder ein anderes adäquates Instrument einzuziehen. Das Problem der windfall profits kann jedoch nur dann grundsätzlich gelöst werden, wenn eine vollständige Versteigerung der Zertifikate gesetzlich vorgeschrieben wird. Die EU-Emissionshandelsrichtlinie müsste darum entsprechend geändert werden. Im Übrigen hätte eine 100-Prozent-Versteigerung den Vorteil, dass bei der Vergabe der Zertifikate nicht mühsam über Benchmarks bei Energieanlagen bzw. über historische Emissionen und Erfüllungsfaktoren bei Industrieanlagen eine „gerechte“ Anfangsausstattung konstruiert werden müsste, die eine Fülle von kaum überschaubaren Einzelregelungen notwendig macht.

Die vorgeschlagene Verwendung der Einnahmen aus windfall profit tax und Versteigerung würde die Akzeptanz des Emissionshandelssystems als umweltpolitisches Instrument deutlich erhöhen. Sie wirkt der ohnehin vorhandenen Energiearmut einkommensschwacher Haushalte entgegen, die durch die Preissteigerungen infolge des Emissionshandels noch verstärkt wird.

Die Regierungskoalition konnte sich im Entwurf des ZuG 2012 nicht zu einem einzigen Benchmark für alle Brennstoffe als Kriterium für die Zertifikatzuteilung durchringen. Damit wurde die Chance vergeben, Investitionsentscheidungen in Richtung eines wirksamen Klimaschutzes zu beeinflussen. Die Trennung in Kraftwerke mit festen Brennstoffen und Kraftwerke mit Gasfeuerung ist insbesondere bei Neuanlagen problematisch: Dass Kohlekraftwerke so viel CO₂-Zertifikate bekommen, wie ein durchschnittliches Steinkohlekraftwerk ausstoßen würde, geht zulasten der klimaschädlicheren Braunkohle, was zunächst zu begrüßen ist. Es entsteht so aber kaum Druck, von der Steinkohle auf das deutlich emissionsärmere Gas zu wechseln. Denn Steinkohlekraftwerke erhalten mit ihrer Vollausrüstung doppelt so viel Zertifikate wie Gaskraftwerke. Darüber hinaus erhält die besonders klimaschädliche Braunkohle noch einmal einen Bonus, indem die der Zuteilung zugrunde liegende Standardauslastungszeit gegenüber Steinkohle- und Gaskraftwerken um zehn Prozent höher angesetzt wird. Dies ist ein Affront gegen den Klimaschutz und ein Kniefall vor RWE und Vattenfall.

Den intelligenteren Weg sind Schweden und Großbritannien gegangen. Dort erhalten alle Neuanlagen brennstoffunabhängig nur so viel Emissionsrechte, wie ein effizientes Gaskraftwerk benötigen würde. Dieser brennstoffunabhängige Benchmark sollte auch in der Bundesrepublik Deutschland eingeführt werden, weil er einen hohen Anreiz zum Brennstoffwechsel schafft.

Der Zukauf von Emissionszertifikaten aus dem Ausland über die projektbasierten Mechanismen des Kyoto-Protokolls, Joint Implementation (JI) und Clean Development Mechanism (CDM) soll nach dem Entwurf des ZuG 2012 in einem größerem Umfang erlaubt werden, als im ersten Entwurf des Zuteilungsgesetzes geplant war. Dass die Betreiber nunmehr nicht nur 12, sondern 22 Prozent ihrer Zuteilungsmenge in Form von Gutschriften aus CDM und JI abrechnen können, wird den Klimaschutz jedoch weiter beschädigen. Schließlich wird der Druck auf preiswerte Auslandsprojekte drastisch erhöht. Dabei steigt die Gefahr, dass auch Zertifikate für Projekte ausgestellt werden, die nicht oder nicht im bescheinigten Umfang zusätzlichen Klimaschutz liefern. Wandern diese

„faulen“ Gutschriften auf den europäischen Emissionshandelsmarkt, führen sie in Europa zu einem Mehrausstoß an Treibhausgasen, welcher nicht durch echte Minderungen, beispielsweise in Asien oder Lateinamerika, gedeckt ist.

Der Wissenschaftler und Politikberater Axel Michaelowa, der seit langem als Gutachter für den CDM-Exekutivrat der Vereinten Nationen tätig ist, hat jüngst in einer Stichprobe die Registrierungsunterlagen von 52 bei der UN registrierten indischen CDM-Projekten detailliert überprüft (vergleiche The Guardian vom 2. Juni 2007 und Tages-Anzeiger Online vom 5. Juni 2007). Nach dem Ergebnis der Studie konnte etwa die Hälfte der Vorhaben in ihren Dokumentationen nur ungenügend nachweisen, dass ihr Projekt tatsächlich zu einer Reduktion der CO₂-Emissionen führt, die zusätzlich zum Status quo stattfindet. Es besteht deshalb der begründete Verdacht, dass von den mittlerweile 690 weltweit registrierten CDM-Projekten ein relevanter Anteil „heiße Luft“ produziert wird.

Da solchermassen über den JI- und CDM-Mechanismus die ökologische Integrität sowohl des Kyoto-Protokolls als auch des Europäischen Emissionshandelsystems untergraben werden kann, ist ein Moratorium der Registrierung von CDM-Projekten notwendig. Auch die Ausgabe von Emissionsgutschriften (CER) aus bereits registrierten CDM-Projekten müsste vorübergehend gestoppt werden. Die Bundesregierung sollte daher entsprechende Initiativen auf internationaler Ebene ergreifen, damit ein solches Moratorium bei der nächsten Vertragsstaatenkonferenz des Kyoto-Protokolls beschlossen werden kann. Dieses Moratorium müsste so lange bestehen, bis für die einzelnen registrierten oder in Registrierung befindlichen Vorhaben zweifelsfrei überprüft wurde, ob sie den in den Marrakesh Accords zur Umsetzung des Kyoto-Protokolls völkerrechtlich verbindlich festgelegten Kriterien in Bezug auf Projektauswahl, Zusätzlichkeit sowie Berücksichtigung von Nachhaltigkeitskriterien genügen.

Unter welchen Umständen Klimaschutzinvestitionen in der Dritten Welt tatsächlich zusätzlichen Klimaschutz zum Status quo realisieren, ist selbst bei formal korrekt ablaufenden Registrierungsverfahren eine der komplizierten und heftigsten umstrittenen Punkte im CDM-Mechanismus. Ob eine konkrete Klimaschutzmaßnahme nicht auch ohne Existenz von CDM durch das Gastland irgendwann durchgeführt worden wäre, bleibt über angerechnete Projektlaufzeiten von bis zu 21 Jahren immer im Bereich der Spekulation. Aus diesem Grund sollte die Höchstmenge an Zertifikaten innerhalb der Zuteilungsperiode, für die die Betreiber zur Deckung ihrer Abgabepflicht Gutschriften aus Klimaschutzprojekten im Ausland (CDM/JI) verwenden können, auf zehn Prozent der jeweiligen anlagenbezogenen Zuteilungsmenge begrenzt werden.

